
Policy Brief #25

¿Cuán abiertos están los datos públicos? El barómetro de datos abiertos de América Latina y el Caribe 2020

Datos y nuevas tecnologías

Nota de CAF -banco de desarrollo de América Latina-

Director de Innovación Digital del Estado
Carlos Santiso

Elaboración de la nota:

- Enrique Zapata por CAF
- Fabrizio Scrollini y Silvana Fumega por ILDA

Este documento está basado en el Barómetro Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020, disponible en:
<https://barometrolac.org/>

Comentarios al documento:
Carlos Santiso, Nathalie Gerbasi y Pablo Sanguinetti.

Agradecimientos especiales a los aliados que hicieron posible el Barómetro de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe 2020: El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el *International Development Research Centre* de Canadá, el *Caribbean Open Institute* y *Luminate*.

© 2021 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en este estudio son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF.

1. Resumen

- *América Latina y el Caribe se han estancado en materia de apertura de datos.*
- *La región ha mejorado marginalmente desde la última medición realizada en 2016. Los gobiernos están perdiendo la oportunidad de aprovechar la inversión realizada en materia de datos abiertos en los últimos años, en particular su uso y reuso para mejorar las políticas públicas.*
- *Se recomienda profundizar políticas activas que promuevan y mejoren la disponibilidad de datos abiertos, así como iniciativas públicas y privadas capaces de aprovechar los datos públicos para mejorar el diseño, implementación e impacto de las intervenciones que buscan resolver los problemas más acuciantes de la región.*

2. Contexto

Hace 10 años, Tim Berners-Lee, uno de los inventores de la web, hizo un llamado a los gobiernos a abrir sus datos lanzando una auténtica revolución que comenzó el movimiento de datos abiertos en el mundo. El supuesto fundamental de esta revolución era que con la apertura de los datos gubernamentales, la ciudadanía, empresas y los propios gobiernos podrían crear valor público, social y económico. Más datos disponibles, equivaldría a mayor prosperidad, transparencia y eficiencia del sector público. Desde los datos de transporte público, los contratos de la administración o sus presupuestos, pasando por la calidad de los servicios de salud o educación, el uso de los datos puede mejorar la eficiencia de los servicios públicos, luchar contra la corrupción y generar valor económico.

En la década pasada, con el apoyo de organizaciones como la **Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)**, la **Organización de Estados Americanos (OEA)** y la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, los países de la región articularon políticas de datos abiertos y, en muchos casos, fueron pioneros junto a países más avanzados como el Reino Unido, Canadá y Estados Unidos. Desde 2015, 10 países de la región adoptaron la **Carta Internacional de Datos Abiertos**, con definiciones claras al respecto.

¿Dónde está esa revolución 10 años después en América Latina y el Caribe? ILDA asumió el compromiso de realizar regularmente ediciones regionales del Barómetro de Datos Abiertos¹ (Open Data Barometer - ODB por sus siglas en inglés)². La última evaluación global fue realizada en el 2016³ y en el 2017

¹ <https://opendatabarometer.org/>

² El Barómetro de Datos Abiertos es un proyecto de investigación que ha sido producido por la World Wide Web Foundation con el apoyo de Omidyar Network. Tenía como objetivo conocer el predominio e impacto de las iniciativas de datos abiertos en todo el mundo, analizar tendencias globales y proporcionar datos comparativos sobre gobiernos y regiones por medio de una metodología detallada que combinaba datos de contexto, evaluaciones técnicas y reportes globales.

³ <https://opendatabarometer.org/4thedition/>

se realizó una edición especial que fue aplicada solo a países líderes.⁴ A la fecha, no hay una propuesta concreta de cuándo se realizará otra medición global. Por lo tanto, la edición regional para América Latina y el Caribe tiene vital importancia para conocer el estado de los datos abiertos en la región. Esta visión es compartida por CAF que impulsa una agenda enfocada en la generación de infraestructuras de datos de calidad, con impacto público y altos retornos sociales de la inversión para los gobiernos.

Este policy brief resume los principales hallazgos del informe sobre el **Barómetro de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2020**. Mediante este trabajo se evalúan las diferentes iniciativas de datos abiertos en América Latina y el Caribe, con el fin de tener una imagen más integral y clara de cómo está la región en este campo, aprender de las mejoras realizadas por gobiernos que podrían llevar a fortalecer la colaboración horizontal, así como reflexionar acerca de las políticas de datos abiertos, sus resultados y sus impactos.

La edición regional del Barómetro de Datos Abiertos 2020 aplicó la base metodológica⁵ de las ediciones anteriores a un total de 24 países de América Latina y el Caribe⁶ y está basada en la recolección y análisis de datos provenientes de tres instrumentos:

1. Encuesta de expertos

2. Encuesta de evaluación de conjuntos de datos

3. Datos secundarios:

- a. Global Information Technology Report 2016 del Foro Económico Mundial

- b. E-Government Survey 2020 de las Naciones Unidas

- c. Global Competitiveness Index 2019 del Foro Económico Mundial

- d. Political Freedoms and Civil Liberties Index 2020 del Freedom House

- e. Penetración de internet 2017-18 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones

La estructura del Barómetro de Datos Abiertos está compuesta por una jerarquía de tres niveles. En el nivel más alto están los subíndices, en el nivel medio están los componentes y en el nivel inferior están las variables. Asimismo, los pesos de los subíndices también son iguales entre sí.

A continuación se describen los subíndices, tipo de fuentes y variables que fueron analizadas:

Subíndice de Preparación: Evalúa la disposición de los gobiernos, ciudadanos y empresarios para asegurar la apertura de los datos. Este subíndice es evaluado a partir de datos primarios y secundarios en los siguientes componentes:

- a. **Políticas gubernamentales:** Evalúa la existencia de políticas y protocolos para garantizar que los datos abiertos puedan estar disponibles a largo plazo.
- b. **Acción del gobierno:** Evalúa las bases para que los beneficios de los datos abiertos estén disponibles en todos los niveles de gobierno.
- c. **Ciudadanos y derechos civiles:** Evalúa el empoderamiento de los ciudadanos y la sociedad civil para participar en la toma de decisiones de gobierno, utilizando los datos abiertos.

⁴ <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/>

⁵ <https://opendatabarometer.org/leadersedition/methodology/>

⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Trinidad y Tobago, Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana y Santa Lucía.

d. Emprendedores y empresas: Evalúa el grado en que empresas y emprendedores pueden aprovechar las oportunidades económicas que ofrecen los datos abiertos.

Subíndice de Implementación: Evalúa el grado en que los gobiernos publican conjuntos de datos clave de forma accesible, oportuna y abierta. Es evaluado a partir de datos primarios y sus componentes son:

- a. Clúster de innovación: Evalúa datos comúnmente utilizados por empresarios en aplicaciones de datos abiertos o datos que proporcionan un valor significativo para el sector privado.
- a. Clúster de políticas sociales: Evalúa datos útiles para planificar, entregar y evaluar políticas sociales, así como datos con el potencial de contribuir a una mayor inclusión y empoderamiento.
- b. Clúster de rendición de cuentas: Evalúa datos que permiten que los gobiernos y sus instituciones rindan cuentas.

Subíndice de Impacto: Evalúa hasta qué punto hay evidencia de que la publicación de datos abiertos de gobierno ha tenido impacto positivo en una variedad de sectores del país. Es evaluado a partir de datos primarios y sus componentes son:

- a. Impacto político: Evalúa el impacto de los datos abiertos de gobierno en la transparencia y rendición de cuentas, así como en la eficiencia y eficacia del gobierno.
- b. Impacto social: Evalúa el impacto de los datos abiertos de gobierno en el sector ambiental y sus contribuciones para una mayor inclusión de grupos marginados.

c. Impacto económico: Evalúa el impacto de los datos abiertos de gobierno a emprendedores, así como a negocios nuevos y existentes.

El periodo que fue evaluado en este Barómetro comprendió un lapso de 15 meses, de acuerdo con la práctica de ediciones anteriores, cubrió lo acontecido en la región desde enero 2019 hasta marzo 2020. El levantamiento de los datos se realizó entre abril y mayo de 2020. De manera que por la necesidad de delimitar el periodo de evaluación para la consistencia y cierre de la investigación, los efectos del COVID19 no pudieron ser reflejados en el estudio.⁷

3. Resultados

América Latina y el Caribe es hoy una región donde se publican más datos y, consecuentemente, es más transparente que en el 2016, última fecha en la cual se realizó esta medición⁸. La mayoría de los países de la región presentan mejoras con la excepción de México donde se observa una caída en el período reciente.

Los resultados generales de la edición 2020 presentan una calificación promedio para los 24 países de América Latina y el Caribe de **40.38 puntos**, de un total de 100 puntos posibles. Para apreciar el Barómetro en contexto con el mundo desarrollado, un comparativo con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) según la última medición disponible (2017) muestra que su promedio es de **57.36**. En este sentido, los cinco primeros puestos del Barómetro Uruguay, Argentina, Colombia, Brasil y México superan levemente el promedio de la

⁷ Puede conocer la metodología completa siguiendo este enlace <https://barometrolac.org/metodologia/>

⁸ En el 2017 solo unos pocos países de la región fueron incluidos en el leaders edition.

OCDE, pero siguen siendo resultados menores frente a los líderes mundiales. El siguiente gráfico y cuadro muestra el promedio y el promedio de los distintos subíndices que componen el barómetro, así como el ranking

y la calificación del Barómetro obtenida por todos los países en esta edición en comparación con la calificación obtenida en ediciones anteriores.

Gráfico 1.
Calificaciones promedio del Barómetro y sus subíndices.



Cuadro 1- Ranking y calificaciones del Barómetro obtenidas en las distintas ediciones⁹

RANKING 2020	PAÍS	2020	2017	2016	2015	2014	2013
1	Uruguay	63.55	56.00	50.00	51.00	44.00	33.00
2	Argentina	63.14	47.00	36.00	26.00	34.00	33.00
3	Colombia	60.47	52.00	44.00	41.00	31.00	27.00
4	Brasil	60.20	50.00	47.00	52.00	46.00	35.00
5	México	58.48	69.00	58.00	51.00	44.00	36.00
6	Chile	54.44	40.00	41.00	40.00	51.00	38.00
7	Costa Rica	45.44	31.00	20.00	29.00	30.00	30.00
8	República Dominicana	45.10	Nd	30.00	Nd	Nd	Nd
9	Perú	44.81	Nd	32.00	29.00	35.00	23.00
10	Paraguay	44.24	34.00	27.00	19.00	Nd	Nd
11	Panamá	42.99	30.00	20.00	Nd	Nd	Nd
12	Ecuador	42.31	Nd	23.00	30.00	32.00	23.00
13	Bolivia	41.17	Nd	26.00	Nd	Nd	Nd
14	Jamaica	41.09	Nd	32.00	22.00	25.00	23.00
15	Honduras	37.28	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
16	Trinidad & Tobago	33.33	Nd	21.00	Nd	Nd	Nd
17	Guatemala	31.06	26.00	24.00	Nd	Nd	Nd

⁹ Las siglas "Nd" significa "No disponible". Son utilizadas para indicar los casos en que un país en particular no estuvo presente en la respectiva edición del Barómetro.

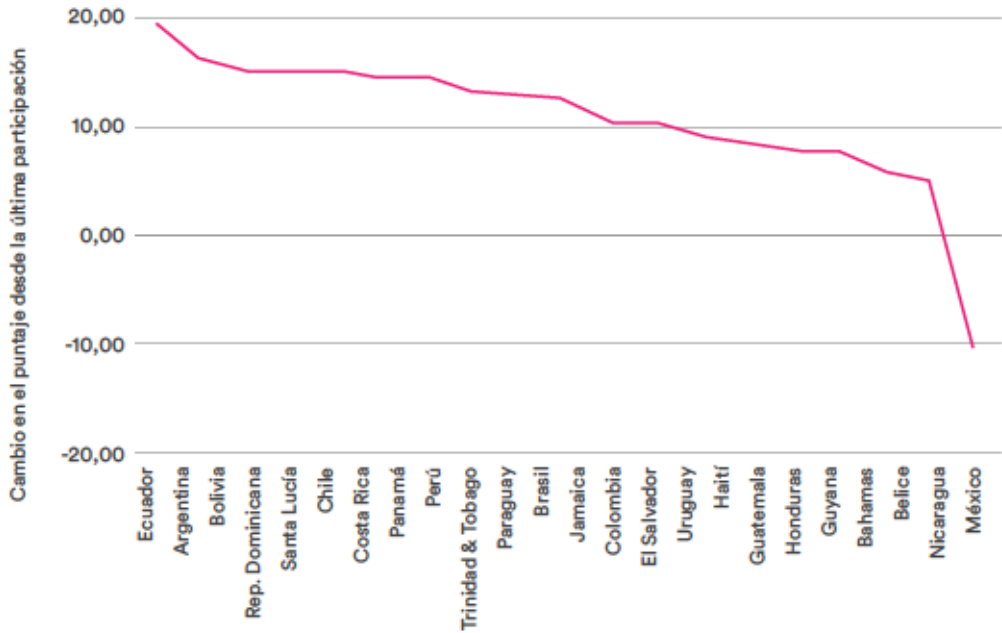
RANKING 2020	PAÍS	2020	2017	2016	2015	2014	2013
18	Santa Lucía	29.04	Nd	14.00	14.00	Nd	Nd
19	Guyana	25.02	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
20	El Salvador	24.84	Nd	17.00	Nd	Nd	Nd
21	Bahamas	24.26	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
22	Belice	22.24	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
23	Haití	17.83	Nd	12.00	7.00	6.00	Nd
24	Nicaragua	16.79	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd

En esta evaluación, el liderazgo de la región pertenece a Uruguay, seguido muy de cerca por Argentina y a un poco más de distancia se encuentran Colombia y Brasil. Tanto Ecuador como Argentina son los países que presentan la variación

más importante desde la última medición en que participaron. Asimismo, la mayoría de los países del Caribe han subido en sus calificaciones, con República Dominicana a la cabeza. También, varios países en Centroamérica presentan mejoras.

Gráfico 2.

Cambio en el puntaje de los países desde esta edición 2020 y la última edición en que participaron



En las siguientes secciones se analizan en detalle los tres subíndices que componen al barómetro.

3.1 - Preparación

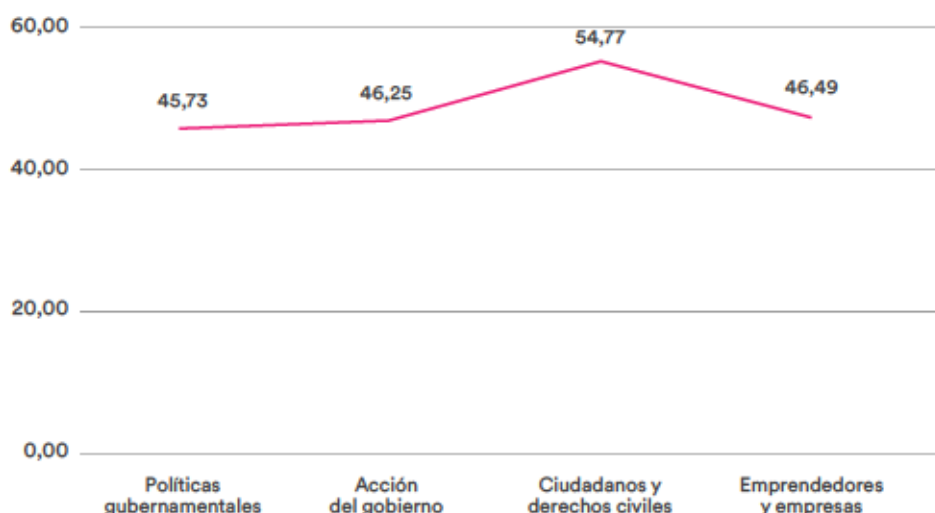
El subíndice de preparación evalúa la disposición de los gobiernos, ciudadanos y empresarios para asegurar la apertura de los datos. En este subíndice solo el componente de ciudadanos y derechos civiles muestra una calificación superior a la de los demás. Las políticas gubernamentales, la acción del gobierno y de los emprendedores y empresas muestran un promedio similar de aproximadamente ocho puntos por debajo del primer componente (ver gráfico 4). Los temas que requieren del fuerte liderazgo de los gobier-

nos son los que muestran las mayores debilidades de esta dimensión.

Una posible explicación de estos resultados es, por el lado positivo, el impulso a mecanismos de colaboración multisectorial como los planes de acción nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto, en los cuales la sociedad civil puede participar en el diseño e implementación de políticas públicas de apertura de datos en áreas prioritarias para el sector. Por otro lado, los hallazgos en materia de gobierno y emprendedores reflejan la necesidad de contar con mecanismos para promover acciones de aprovechamiento de datos durante todo su ciclo de vida, específicamente pensados para el aprovechamiento del propio sector público y para el sector privado/emprendedor.

Gráfico 3.

Resultados por cada una de las categorías del subíndice de preparación



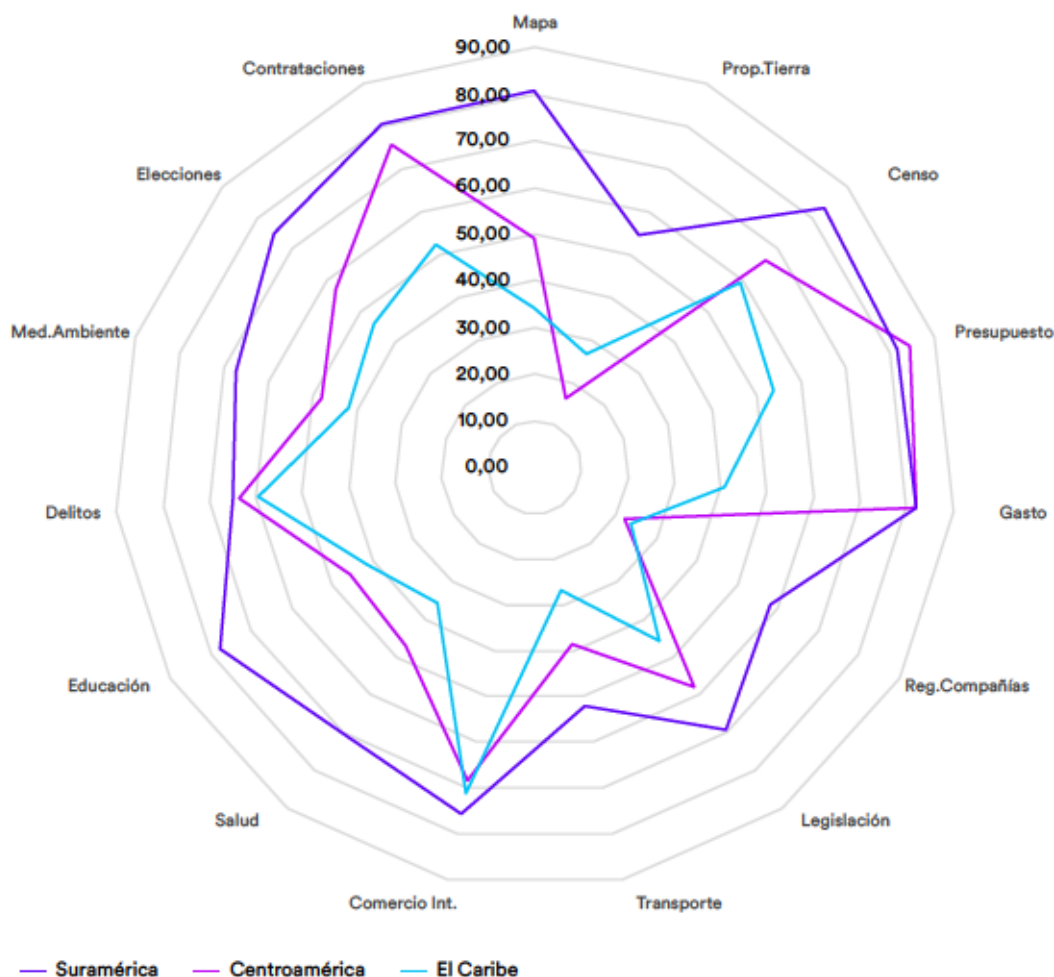
3.2 Implementación

El subíndice de implementación evalúa el grado en que los gobiernos publican conjuntos de datos clave de forma accesible, oportuna y abierta. En este sentido, pese a ser el subíndice con los mejores resultados, cuando se observa la disponibilidad y calidad de las diferentes categorías de datos existen debilidades consis-

tes en toda la región en algunos conjuntos de datos, por ejemplo: la propiedad de la tierra, el registro de las compañías y el transporte (ver gráfico 5). Además, el cluster de datasets asociados a la política social, aquellos que son útiles para planificar, entregar y evaluar políticas sociales, así como para contribuir a una mayor inclusión y empoderamiento, muestran una calificación considerablemente inferior.

Gráfico 4.

Resultados por subregión para cada una de las categorías de datos del subíndice de implementación



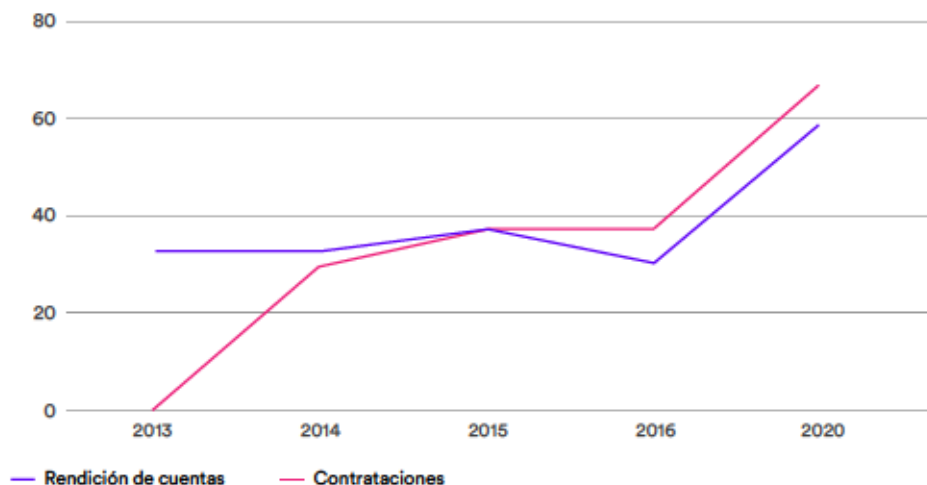
Una evolución positiva en el tiempo ha sido la mejora de la publicación de datos vinculados a la rendición de cuentas¹⁰ en materia fiscal y de contrataciones públicas, como muestra el Gráfico 6. Aunque no todos los conjuntos de datos han tenido el mismo grado de avance, pero se puede apreciar un avance desde la última medición global¹¹. El avance en la publicación de estos datos puede explicarse por la existencia de

organizaciones específicas como la Alianza para las Contrataciones Abiertas (OCP) o la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), así como por proyectos de cooperación internacional que han apoyado el desarrollo e implementación de sistemas de datos abiertos en el sector. Estos proyectos no existen necesariamente para los otros sectores y podrían ser un área de acción para promover su apertura en el futuro.

10 Estos datos son los que se refieren a presupuesto público, gasto público legislación, resultados electorales, registro de empresas y beneficiarios y propiedad de la tierra.

11 Bahamas, Belice, Guyana y Nicaragua no cuentan con mediciones previas.

Gráfico 5.
Resultados por cada una de las categorías del subíndice de preparación



3.3 Impacto

El Subíndice de Impacto (ver gráfico 7) evalúa hasta qué punto hay evidencia de que la publicación de datos abiertos de gobierno ha tenido impacto positivo en el sector público, el económico y el social.

A pesar de algunos incrementos en esta medición se trata del subíndice con peores resultados. Los países líderes de la OCDE tenían, en 2017, entre 60 a 79 puntos de impacto, aunque el promedio de la última edición eran 29 puntos¹². La evidencia de impacto sigue siendo limitada en América Latina, una situación que comparte con varios países de la OCDE.

Gráfico 5.
Resultados por cada una de las categorías del subíndice de preparación



12 Al ser datos de 2017 es factible, debido a la inversión que varios países han realizado, que el impacto haya aumentado considerablemente en los países de la OCDE Sin embargo, en ausencia de datos esto permanece en el campo especulativo.

Aún más, unas de las limitaciones metodológicas de las actuales mediciones es la omisión de aspectos vinculados con las inclusión y diversidad, los bajos niveles de impacto social demostrarían lo poco avanzado de la agenda en términos de inclusión de grupos.

La continua falta de generación de impacto político, económico y social derivada del uso de datos abiertos es un desafío. Una de las razones para esto es la poca implementación de evaluaciones de impacto y costo beneficio realizadas para iniciativas intensivas en el uso de datos abiertos. Otra de estas razones, es que los gobiernos no han implementado políticas de publicación de datos focalizadas específicamente a propósitos puntuales. Finalmente, una tercera razón es que los gobiernos y sociedades civiles de América Latina y el Caribe han abordado el tema de datos abiertos casi exclusivamente como un tema de transparencia (en donde los datos se 'abren' para que el público los pueda ver, si quiere), y no necesariamente bajo la visión de otras regiones como Europa, en donde los datos se abren bajo la perspectiva de habilitar activos productivos digitales para todos los sectores.

4. Conclusiones y recomendaciones

A cuatro años de la última medición, los países de América Latina y el Caribe han avanzado en materia de apertura de datos aunque lentamente. La región corre el riesgo de encontrarse en una situación de estancamiento que compromete la contribución de la agenda a mejores democracias, servicios públicos y desarrollo sostenible. Sin apertura, no es posible concebir democracias, crecimiento económico y ciudadanías informadas en la región en la era digital. Sumado a esto, la agenda de transformación

digital es prioritaria para la reactivación económica después de la pandemia y para insertarse de lleno a América Latina, ya no en la economía digital sino en la economía de los datos, como el principal bloque de construcción de todas las tecnologías digitales en la actualidad.

El barómetro mide tres dimensiones: la preparación, la implementación y el impacto de los datos abiertos en la región. En preparación, en la mayoría de los casos se observó un compromiso explícito del gobierno para liberar datos abiertos, así como portales nacionales de datos abiertos. Pese a eso, los mejores puntajes de la región se encuentran en el área de implementación, aunque a diferentes velocidades. Mientras que en la dimensión de impacto, la región aún no parece haber cosechado los frutos esperados.

Los países líderes de la región se han estancado en su crecimiento o perdido posiciones, esto último se ve en el caso de México, mientras que unos pocos países han avanzado en sus políticas (Argentina y Ecuador, por ejemplo). Incluso, el país que lidera la medición lo hace con 63.55 sobre 100, se encuentra lejos del tope de la tabla.

La cooperación internacional y los bancos de desarrollo han sido instrumentales para el avance de esta agenda en la región, al reforzar las capacidades del sector público en muchos casos. A modo de ejemplo, CAF ha realizado acciones de apoyo a las políticas de apertura de datos con el Gobierno de la Ciudad de México para el uso de datos para modelos predictivos ante la pandemia de covid-19; en Ecuador para la implementación del Programa Interamericano de Datos Abiertos Anticorrupción; en Colombia, con quien se ha trabajado en un modelo de equipos de inteligencia de datos e inteligencia artificial; y en Buenos Aires, en donde se trabaja para una nueva etapa en su política y estrategia de reutilización de datos abiertos. De igual manera, a nivel regional se ha

apoyado el uso de datos abiertos para fomentar los emprendimientos govtech, el desarrollo de infraestructuras de datos para inteligencia artificial y recomendar estándares de publicación de datos abiertos relacionados con la gestión de la crisis del COVID-19.

De igual forma, las redes de cooperación regionales, a nivel del sector público y la sociedad civil continúan jugando un papel a la hora de sostener esta agenda. La agenda también se ha vuelto más compleja al sumarse desafíos en materia de privacidad y seguridad de los datos personales y el uso de datos por parte del sector privado, lo que ha forzado a los países a repensar de forma más integral sus estrategias de datos.

El barómetro presenta cinco recomendaciones centrales:

1. *Los gobiernos deben invertir de manera constante y sostenida en equipos que guíen e implementen políticas de datos abiertos a todos los niveles de gobierno.*

En general, existe la percepción que la implementación de políticas de datos abiertos es algo que los gobiernos hacen como “extra” en conjunto con sus funciones principales. Los equipos de datos abiertos deben tener conocimientos en materia de política pública, gestión de datos y capacidad de trabajar con las comunidades de usuarios. Estructurar de forma estable estos equipos es prioritario.

2. Los gobiernos deben considerar de forma holística los distintos aspectos de la producción y uso de datos del sector público y privado, incluyendo aspectos regulatorios en materia de privacidad, uso de datos para el bien común y tecnologías emergentes, focalizando en la inclusión de las personas más vulnerables de la sociedad.

Los países de la región no tienen aún marcos regulatorios similares en materia de protección de privacidad. De igual forma no tienen marcos

que regulen el uso de tecnologías emergentes basadas en datos como la Inteligencia Artificial (IA). Cómo indica un reciente reporte de **Oxford Insights** sobre el estado global de IA, la región tiene un gran potencial en esta área pero requiere de regulación adecuada. De igual forma, América Latina se encuentra marcada por la desigualdad y la existencia de poblaciones vulnerables que podrían ser afectadas negativamente por el uso de estas tecnologías, si los datos no se obtienen de forma adecuada e inclusiva, considerando esta realidad.

3. Los gobiernos deben redoblar los esfuerzos por incluir al sector privado y la sociedad civil en el ecosistema de apertura de datos para poder avanzar en la agenda y generar mejores y mayores usos de los datos para producir beneficios a los diversos grupos de la sociedad.

Los países de América Latina y el Caribe muestran una deuda importante en materia de impacto, lo que se traduce en la necesidad implementar iniciativas que fomenten el uso efectivo de los datos en todos los sectores de la sociedad. Se trata de pasar de un paradigma de publicar por transparencia a publicar con propósito de uso, cultivando y fortaleciendo ese uso en temas prioritarios para cada país. De igual forma, es necesario promover, de forma sistemática, la creación de pequeñas y medianas empresas a nivel regional que aprovechen los mismos, con foco en resolver los problemáticas públicas más desafiantes. Y por último, la profundización de la agenda de govtech es una apuesta para usar de manera intensiva los datos en el sector público y desarrollar nuevos emprendimientos a nivel regional.

4. Los gobiernos deben mejorar la calidad de sus datos, teniendo en cuenta las dimensiones de género e inclusión como otras variables relevantes, de para incluir a todas las personas en sus sociedades

La calidad de los datos sigue siendo un problema en América Latina y el Caribe, considerar

que los mismos representen a todas las personas es un desafío importante para atender políticas públicas transversales y sectoriales. A modo de ejemplo, la información sobre violencia de género y feminicidios en la región, un problema sin dudas crucial, se encuentra dispersa, no estandarizada y en muchos casos desactualizada. Lo mismo puede afirmarse de la información necesaria para monitorear la transparencia en compras públicas y la evolución de la actual pandemia COVID-19.

5. El regreso de la agenda a la política de alto nivel

El liderazgo político en materia de apertura de datos sigue siendo necesario para impulsar esta

agenda y llevar el esfuerzo a las áreas estratégicas más relevantes, pero también más complejas para la región. Un ejemplo son los registros de beneficiarios finales de las empresas, clave para la lucha contra la corrupción. Las políticas proactivas de apertura siguen siendo cruciales en esta era digital para generar valor económico y social, así como contribuir con gobiernos más transparentes que puedan hacer frente a la desinformación y complejidad de sus sociedades. Es hora de invertir adecuadamente en las capacidades, en la medición de impacto y en la generación de evidencia sobre el retorno de inversión que tiene el uso de datos dentro del gobierno, en el ámbito social y para la economía.





caf.com
@AgendaCAF